

Les politiques d'enseignement supérieur en Europe Centrale et de l'Est: convergence vers un modèle commun?

Dobbins, Michael; Knill, Christoph

Veröffentlichungsversion / Published Version
Zeitschriftenartikel / journal article

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Dobbins, M., & Knill, C. (2010). Les politiques d'enseignement supérieur en Europe Centrale et de l'Est: convergence vers un modèle commun? *Studia Politica: Romanian Political Science Review*, 10(1), 29-60. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-446760>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

Les politiques d'enseignement supérieur en Europe Centrale et de l'Est

Convergence vers un modèle commun?*

MICHAEL DOBBINS, CHRISTOPH KNILL

Pendant longtemps, les influences européennes et internationales sur les politiques d'enseignement supérieur (ES) des pays d'Europe Centrale et de l'Est (ECE) sont demeurées limitées, une plus grande intégration et coopération dans le secteur de l'ES ou même l'établissement d'un Espace Européen de l'Enseignement Supérieur (EEES) étant impensables. La coopération entre les pays de l'Europe se limitait principalement à des programmes de mobilité des étudiants. Cette réalité a toutefois changé à partir de la fin des années 1990. En 1999, 29 pays signaient la Déclaration de Bologne, annonçant ainsi le début de ce qui est maintenant convenu d'appeler le Processus de Bologne. Par cette déclaration, les pays signataires s'engageaient à établir l'EEES d'ici l'an 2010. Ainsi, une plateforme supranationale collective était développée pour relever ce défi et allait engendrer des réformes considérables dans les états concernés. Cependant, même si l'ampleur et la vitesse des changements varient grandement entre les pays signataires, ces derniers ont commencé à développer des politiques «qui respectent l'agenda européen visant la convergence des systèmes d'enseignement supérieur»¹.

Essentiellement, le Processus de Bologne est la réponse de l'Europe à la sous-performance des universités européennes et certains facteurs externes protubérants tels que l'émergence de la société du savoir² et les impacts de la mondialisation. Cependant, à la différence d'autres politiques déjà européanisées, le Processus de Bologne repose exclusivement sur l'adhésion volontaire autour de sujets tels que l'harmonisation des structures d'études (Bologne 1999), l'amélioration de la mobilité académique, la croissance de l'autonomie et de la capacité administrative des universités (Bologne 1999; Prague 2001), la reconnaissance des étudiants en tant que partenaires égalitaires (Berlin 2003) et l'évaluation de la qualité (Bologne 1999; Prague 2001). Ces objectifs communs font l'objet d'un suivi et d'une promotion par le biais de communication institutionnalisée, de mesures d'évaluation et par l'échange d'informations au moyen de réseaux politiques transnationaux. Des rencontres ministérielles ont lieu deux fois par an, durant lesquelles les participants discutent la mise en œuvre des objectifs communs. Mais les changements sont stimulés encore plus par l'entremise des groupes de suivi, comités nationaux et groupes de Bologne soutenant les ministères responsables. Ces groupes et ces comités sont constitués de représentants des différents

* Nous remercions chaleureusement la fondation Thyssen pour sa généreuse contribution financière à cette recherche.

¹ Jeroen HUISMAN, Marijk VAN DER WENDE, «The EU and Bologna: Are Supra- and International Agendas Threatening Domestic Agendas?», *European Journal of Education*, vol. 39, no. 3, 2004, pp. 349-357.

² Anne CORBETT, *Universities and the Europe of Knowledge*, Palgrave, Basingstoke, 2005.

pays adhérant au Processus de Bologne et de membres de l'Union Européenne, qui ensemble mettent sur pied un plan pour la réalisation des objectifs de Bologne. Les groupes de suivi puisent leurs informations et leur inspiration dans les associations universitaires de partout en Europe (par exemple, l'Association Européenne de l'Université, l'Association des Établissements d'Enseignement Supérieur ainsi que Internationale de l'Éducation, l'Union des étudiants d'Europe), *Business Europe*, et le Conseil de l'Europe. Toutefois, contrairement à d'autres politiques de l'UE, il n'existe aucune contrainte légale qui obligerait les pays signataires à mettre en œuvre les réformes et il n'existe pas non plus d'autorité centrale qui pourrait coordonner le mouvement.

Néanmoins, ce cadre de travail paneuropéen a entraîné un accroissement important des communications transnationales et une plus grande interdépendance qui fournit une plateforme d'échange, d'inspiration et d'emprunt de politiques¹. Toutefois, si le Processus de Bologne a engendré une convergence vers un modèle commun des politiques relatives à l'ES, nous n'en avons qu'une connaissance limitée. Après tout, d'autres facteurs tels que la coopération avec l'OCDE et la Banque Mondiale, la propagation de la Nouvelle Gestion Publique (*New Public Management*)² à de larges secteurs de la société et aussi l'engagement de l'UE dans le domaine de l'éducation bien avant le début de Processus de Bologne³ peuvent eux aussi avoir eu un impact sur les différents systèmes d'éducation européens.

Notre approche méthodologique

Comme il est souvent difficile de démêler Bologne de ces autres facteurs qui promeuvent la convergence, nous allons examiner les effets de la communication transnationale pendant deux périodes: la phase pré-Bologne et la phase de Bologne elle-même. Les politiques nationales d'ES ont-elles convergé vers un modèle commun *avant* ou *pendant* le Processus de Bologne? Ou bien les réformes sont-elles façonnées par les héritages politiques et les façons de faire à l'échelle nationale, sans mouvement vers une approche dominante concernant l'ES?

Notre article analyse ces questions en se concentrant sur les pays d'Europe Centrale et de l'Est (ECE). En raison de leur passé tumultueux, de leur parcours de développement inconstant et de l'ampleur des processus de réforme actuels, les systèmes d'enseignement supérieur des pays de l'ECE sont devenus un objet d'analyse digne d'intérêt pour tout chercheur intéressé par la convergence des politiques autant que par l'héritage politique et le phénomène de la *dépendance au sentier* (*path dependency*). La particularité des universités de l'ECE se trouve dans la dichotomie

¹ David PHILLIPS, «Policy Borrowing in Education: Framework for Analysis», Joseph ZAJDA (ed.), *International Handbook on Globalisation, Education and Policy Research*, Springer, Dordrecht, 2005, pp. 23-34.

² La *Nouvelle Gestion Publique* est un concept de gestion né dans les années 1970 dans les milieux néo-libéraux. Selon Merrien, «elle fait partie d'un ensemble de recommandations destinées à mettre fin à des formes d'État-providence jugées illégitimes et productrices d'effets anti-économiques», François-Xavier MERRIEN 1999 «La Nouvelle Gestion Publique: un concept mythique», *Lien Social et Politiques – RIAC* 41, pp. 95-103.

³ Peter MAASSEN, Johan OLSEN (eds.), *University Dynamics and European Integration*, Springer, Dordrecht, 2007.

entre la persistance institutionnelle et les transformations institutionnelles répétées. Les circonstances du processus de transformation et de transnationalisation¹ ont fourni l'impulsion non seulement à la reconnaissance de modèles passés et à des stratégies nationales uniques, mais également à la propagation de modèles politiques transmis via les processus transnationaux de communication et d'échange d'information, tout particulièrement le Processus de Bologne.

Pour analyser et comparer le degré de convergence des politiques dans ces quatre pays, nous nous concentrons sur des schémas de gouvernance de l'ES. Bien que le Processus de Bologne ne prescrive pas un schéma de gouvernance particulier, les solutions axées sur le marché ont dominé le discours et sont activement encouragées par la Commission de l'Union Européenne, qui s'est engagée de plus en plus dans le processus². Afin d'avoir un portrait global du développement des politiques à travers le temps, nous avons intentionnellement élaboré une définition large et multiple de la gouvernance dans l'ES, constituée de modes de contrôle, de coordination et d'attribution de l'autonomie entre trois paliers – l'État, le corps professoral et le corps administratif universitaire. Notre compréhension de la gouvernance inclut par conséquent ce que nous considérons comme les trois niveaux cruciaux de gouvernance de l'enseignement supérieur, qui sont présentement fortement sollicités à changer: 1) la structure organisationnelle des universités incluant le personnel et les questions de financement; 2) l'approche de l'État concernant la réglementation; 3) les relations entre les universités, les intervenants de l'extérieur et la société³. Pour traiter la question des changements de politiques et la direction prise par ces changements, notre cadre conceptuel est tiré de trois modèles ancrés dans l'histoire de la gestion de l'ES, à savoir: le modèle dit de «Humboldt», fondé sur l'autonomie académique, le modèle orienté sur le marché et le modèle du contrôle étatique. Nous analyserons comparativement la convergence et le changement des politiques de gestion de l'ES dans quatre pays de l'ECE (Bulgarie, République tchèque, Pologne et Roumanie). Ces pays diffèrent dans leur passé pré-communiste et dans l'héritage laissé par cette idéologie à travers les trois modèles mentionnés plus haut.

THÉORIES ET HYPOTHÈSES

Notre objectif principal est d'analyser de façon comparative à quel point les politiques d'enseignement supérieur des quatre pays étudiés ont convergé avec le temps vers un modèle commun de gouvernance. La convergence des politiques est devenue un champ d'études important dans le domaine des sciences sociales⁴,

¹ Kerstin MARTENS, Alessandra RUSCONI, Katrin LEUZE, *New Arenas of Education Governance – The Impact of International Organizations and Markets on Educational Policymaking*, Palgrave, Houndmills, Basingstoke, 2007.

² Commission Européenne, «The Bologna Process – Towards the European Higher Education Area», http://ec.europa.eu/education/higher-education/doc1290_en.htm, consulté le 15.11.2009.

³ Olaf McDANIEL, «The Paradigms of Governance in Higher Education Systems», *Higher Education Policy*, vol. 9, no. 2, 1996, pp. 137-158.

⁴ Colin BENNETT, «Review Article: What is Policy Convergence and What Causes It?», *British Journal of Political Science*, vol. 21, 1991, pp. 215-233; David DOLOWITZ, David MARSH, «Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy

incluant des travaux qui examinent la convergence des diplômes dans les différentes structures d'enseignement supérieur¹. Bien que les auteurs Rakic, Bleikle et Witte introduisent une perspective comparative issue des sciences politiques, les deux premiers auteurs, en particulier, demeurent à un niveau essentiellement descriptif sans tenter d'expliquer systématiquement les changements de politiques nationales à l'intérieur d'un cadre comparatif. Notre étude essaie de combler ce déficit en adoptant des approches utilisées pour étudier d'autres types de politiques. En effet, des études récentes ont utilisé des approches théoriques plus systématiques pour tenter de déterminer si les facteurs nationaux et transnationaux jouent un rôle dans les similarités de plus en plus grandes entre les politiques tout en mettant l'accent sur l'impact de la communication transnationale².

Notre intention est d'analyser de façon comparative la convergence des politiques d'ES dans les pays de l'ECE en déterminant la distance qui les séparent d'un certain modèle politique (i.e. *convergence delta*³). Pour ce faire, nous avons distingué quatre temporalités: la phase pré-communiste (t1), la phase communiste (t2), la phase pré-Bologne qui s'étend jusqu'à 1999 (t3) et enfin la phase dite de Bologne, de 1999 à aujourd'hui (t4). Nos variables indépendantes qui doivent être perçues comme les forces d'inertie derrière les changements de politiques, consistent en des facteurs extrinsèques et intrinsèques qui potentiellement éloignent ou rapprochent les systèmes d'ES d'un certain modèle politique. Nous avons concentré notre analyse tout particulièrement sur les effets d'héritages institutionnels et d'isomorphisme institutionnel.

Bien que nous ne répudions aucunement le postulat selon lequel les changements politiques sont portés par des acteurs ayant leurs propres motivations, nous nous intéressons principalement à une analyse générale des structures institutionnelles. Ces dernières ont un impact sur les interactions stratégiques des acteurs qui y agissent. De plus, nous ne négligeons pas le potentiel explicatif d'autres facteurs, surtout socio-économiques, tels que la massification, le nombre croissant d'étudiants, ou encore la dette publique. Ces facteurs ne révèlent toutefois pas seulement une certaine similarité entre les pays étudiés, mais ont également subi des augmentations massives avant l'apparition du Processus de Bologne. En conséquence, aucun accent particulier n'a été mis sur ces aspects aux fins de la présente étude.

Making», *Governance*, vol. 13, 2000, pp. 5-24; Daniel W. DREZNER, «Globalization and Policy Convergence», *The International Studies Review*, vol. 3, 2001, pp. 53-78; Christoph KNILL, «Introduction, Special Issue», *Journal of European Public Policy*, vol. 12, no. 5, 2005, pp. 764-774.

¹ Vojin RAKIC, «To Converge or Not Converge: The European Union and Higher Education Policies in the Netherlands, Belgium/Flanders and Germany», *Higher Education Policy*, vol. 14, 2001, pp. 225-240; Ivar BLEIKLIE, «Towards European Convergence of Higher Education Policy?», *Higher Education Management*, vol. 13, no. 1, 2001, pp. 9-29; Johanna WITTE, *Change of Degrees and Degrees of Change: Comparing Adaptations of European Higher Education Systems in the Context of the Bologna Process*, Dissertation, Universiteit Twente, CHEPS, Enschede, 2006.

² Katharina HOLZINGER, Christoph KNILL, Thomas SOMMERER, «Environmental Policy Convergence: The Impact of International Harmonization, Transnational Communication, and Regulatory Competition», *International Organization*, vol. 62, 2008, pp. 553-587.

³ Stephan HEICHEL, Jessica PAPE, Thomas SOMMERER, «Is There Convergence in Convergence Research?», *Journal of European Public Policy*, vol. 12, no. 5, 2005, pp. 817-840.

*Facteurs extrinsèques:
isomorphisme normatif et isomorphisme mimétique*

Selon les auteurs DiMaggio et Powell¹, l'isomorphisme institutionnel peut constituer une source importante de convergence des politiques. L'approche adoptée par ces auteurs met l'accent sur l'environnement organisationnel pour expliquer les changements au niveau national et a été utilisée pour expliquer la diffusion des innovations politiques et de certains concepts réformistes². L'argument principal de cette approche est que la légitimité est le moteur du changement, plus en fait que l'efficacité. Pour accroître leur légitimité et assurer ainsi leur persistance, les organisations adoptent des règles, des normes et des façons de faire qui sont largement répandues dans leur environnement organisationnel.

Un moteur important du changement organisationnel de nature isomorphique est la coercition. Les organisations ajustent leurs structures et leurs procédures à d'autres, dont elles sont dépendantes financièrement ou légalement³. Toutefois, cet ajustement des organisations à leur environnement peut également se produire dans un univers de haute incertitude où l'on retrouve par exemple des objectifs ambigus, des relations incertaines entre les moyens à utiliser face aux buts à atteindre ou encore le fait d'être confronté en cours de route à de nouveaux problèmes auxquels on n'a pas réfléchi. Face à ces situations, les organisations imitent les structures d'autres organismes similaires qui sont perçus comme ayant un certain succès. Ainsi, au lieu de chercher longtemps (et souvent à tâtons) des solutions propres à leurs problèmes, les organisations s'efforcent d'assurer leur légitimité par l'émulation. Un autre moteur du changement isomorphique est basé sur des orientations et des croyances normatives similaires. Dans ce contexte, l'impact des parcours professionnels similaires et le rôle des organismes professionnels et des communautés scientifiques dans la diffusion des interprétations communes et dans la perception des problèmes de politiques ainsi que leurs solutions sont soulignées dans la littérature.

La nature volontaire, donc non coercitive du Processus de Bologne incite donc plus à une convergence des systèmes d'ES résultant de l'isomorphisme mimétique et normatif qui, comme nous l'avons observé précédemment, insiste sur le rôle des canaux transnationaux de communication et l'échange d'information. Au regard de la nature et de la profondeur des réseaux d'ES dans les phases qui précèdent Bologne et durant le processus lui-même, nous avons différentes prévisions pour la convergence des politiques qui concernent l'ES.

Dans la phase pré Bologne, nous nous attendons à beaucoup de diversité en terme d'étendue et de la nature des réseaux politiques. Nous nous appuyons en cela sur la nature hautement fragmentée des réseaux d'ES, allant des réseaux asymétriques entre individus du milieu académique et pourvoyeurs d'ES jusqu'aux promoteurs de «l'avant-gardisme» tels que l'OCDE et la Banque Mondiale⁴. Cependant, malgré le fait

¹ Paul DiMAGGIO, Walter POWELL, «The Iron Cage Revisited: Institutionalised Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields», in IDEM (eds.), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago University Press, Chicago, 1991.

² *Ibidem.*

³ *Ibidem.*

⁴ Diane STONE, «Transfer Agents and Global Networks in the „transnationalization“ of policy», *Journal of European Public Policy*, vol. 11, no. 3, 2004, pp. 545-566.

que ces institutions soient des agents de diffusion des politiques entre les nations¹, de telles organisations ont essentiellement fait de la coopération bilatérale, se contentant de temps à autre de faire des recommandations pour l'enseignement supérieur ne nécessitant aucun engagement ferme. Ainsi, suite à la chute du communisme, un système européen uniforme de reddition de comptes, d'orientation et d'évaluation était absent. Par conséquent, dans les pays de l'ECE, les interactions entre les directions des universités, les académiciens et les politiciens étaient nettement différentes en terme de profondeur, de nature et d'orientation. Fondé sur ces considérations, nous émettons l'hypothèse que:

H1: Les politiques concernant l'ES dans les pays de l'ECE vont se développer vers des modèles de gouvernance différents dans la phase pré-Bologne (t3) en partie à cause du degré différent et de la nature de leurs liens transnationaux.

La nature même du Processus de Bologne nous donne des raisons de croire que la communication transnationale pourrait générer l'effet inverse dans la période t4, c'est-à-dire, une convergence des politiques. Premièrement, le Processus de Bologne contribue à créer un réseau transnational d'ES qui facilite la communication et l'élaboration de normes et de solutions communes. Le Processus de Bologne fournit une plateforme structurée orientée vers la coordination de normes et de règles qui touchent des problèmes spécifiques. Deuxièmement, la plateforme de Bologne est devenue une banque d'intérêts et d'idées² qui incorpore maintenant les intérêts des gouvernements nationaux, ceux des étudiants, des recteurs d'universités, et des institutions européennes³. Par conséquent, le Processus de Bologne est susceptible de faciliter l'élaboration de modèles de politiques innovatrices ainsi que l'émulation d'approches considérées comme garantes de succès. Troisièmement, Bologne crée pour les gouvernements nationaux une pression supplémentaire pour affirmer leur légitimité dans un environnement européen hautement compétitif, en plaçant ces derniers sous l'influence de «vérifications internationales»⁴. Enfin, la Commission Européenne est de plus en plus impliquée dans le Processus de Bologne et met en avant une vision claire pour les universités européennes. Cette vision inclut la diversité des sources de financement, la coopération entre l'université et l'industrie, des politiques qui «maximisent le retour sur investissement» dans l'ES⁵ et ainsi une préférence affirmée pour des instruments axés sur le marché. Malgré l'incertitude autour des développements futurs⁶, l'utilisation de modèles de politiques et de pratiques prouvées issus de l'extérieur est une stratégie largement utilisée dans le cas des pays qui sont de nouveaux membres de l'Union Européenne, pour leur permettre de rattraper le retard pendant le processus d'intégration.

¹ Kerstin MARTENS, Alessandra RUSCONI, Katrin LEUZE, *New Arenas of Education Governance...*cit.

² Massimiliano VAIRA, «Globalization and Higher Education Organizational Change: A Framework for Analysis», *Higher Education*, vol. 48, 2004, pp. 483-510.

³ Thomas WALTER, «Hochschulbildung und Hochschulpolitik in Europa: Das Bologna-Projekt als Prozess einer doppelten Neuordnung», in Georg SIMONIS, Thomas WALTER (eds.), *LernOrt Universität. Umbruch durch Internationalisierung und Multimedia*, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, 2006.

⁴ Christoph KNILL, «Introduction...cit.».

⁵ Commission Européenne, «Higher Education...cit.».

⁶ Paul DiMAGGIO, Walter POWELL, «The Iron Cage Revisited...cit.».

H2: Les politiques d'ES dans les pays de l'ECE vont converger vers un modèle commun de gouvernance pendant la phase dite du Processus de Bologne (t4) en raison d'un réseau de communication plus fortement institutionnalisé et d'une homogénéité grandissante du discours transnational.

Facteurs intrinsèques: héritages politiques

La convergence des modèles de gouvernance de l'ES est influencée également par des facteurs intrinsèques et n'est pas une réaction automatique à des pressions transnationales¹. Les systèmes d'ES en Europe occidentale sont encore caractérisés par une grande diversité de traditions – malgré les tendances présentes vers une plus forte marchandisation. En ce qui concerne les transformations touchant les pays de l'ECE, il faut souligner l'empreinte de l'héritage communiste. Certains de ces héritages peuvent être extrêmement importants parce que l'université est l'institution historique par excellence, marquée par une relative continuité à travers le temps. Cette mémoire institutionnelle forme la base de certains schémas de gouvernance et d'autonomie², à l'intérieur desquels les acquis et les orientations normatives peuvent réduire la capacité de changement. Ainsi donc, même des modèles externes perçus comme garants de succès peuvent rencontrer une forte résistance, en particulier si ces modèles s'opposent aux valeurs dominantes et à l'identité même des institutions.

Les legs de l'ère pré-communiste font référence aux différentes dispositions en matière de coordination de l'ES qui existaient avant la période communiste (t1)³. Tel que souligné par Offe⁴, la conception de nouvelles institutions trouve souvent sa source dans la duplication d'institutions anciennes ou éloignées. Ainsi les décideurs politiques peuvent-ils s'inspirer et fonder leur légitimité sur des modèles issus du passé de leur propre société. D'ailleurs, le contexte de la période pré-communiste est utilisé comme une référence à laquelle s'accrochent les décideurs des pays de l'ECE, dans une perspective de retour à la «continuité de l'histoire» qui aurait été interrompue par l'imposition du régime communiste⁵. Sadlak⁶ fait une distinction entre les pays qui ont suivi l'idéal humboldtien de liberté dans la recherche du savoir à travers

¹ Guy NEAVE, «On the Return from Babylon: A Long Voyage Around History, Ideology and Systems Change», in Jon FILE, Leo GOEDEGEBUURE (eds), *Real-Time Systems – Reflections on Higher Education in the Czech Republic, Hungary, Poland, and Slovenia*, Logo CHEPS, Enschede, University of Twente, 2003, pp. 16-37.

² Guy NEAVE, Frans VAN VUGHT, *Prometheus Bound: The Changing Relationship between Government and Higher Education in Western Europe*, Pergamon Press, Oxford, 1991.

³ Jan SADLAK, «In Search of the "Post-Communist University" – The Background and Scenario of the Transformation of Higher Education in Central and Eastern Europe», in Klaus HÜFNER (ed.), *Higher Education Reform Processes in Central and Eastern Europe*, Peter Lang, Frankfurt, 1995, pp. 43-62.

⁴ Claus OFFE, «Designing Institutions for East European Transitions», Public Lecture Series. Collegium Budapest. www.colbud.hu/main_old/PubArchive/PL/PL09-Offe.pdf, 1993, consulté le 16 avril 2007.

⁵ Péter RADÓ, *Transition in Education – Policy Making and the Key Educational Policy Areas in the Central-European and Baltic Countries*, Open Society Institute, Budapest, www.osi.hu/iep/papers/transit.pdf, consulté le 14 mars 2005.

⁶ Jan SADLAK, «In Search of the „Post-Communist University”...cit.».

l'enseignement et la recherche (par exemple en Pologne et en République tchèque) et ceux qui se sont orienté vers le modèle français ou napoléonien de coordination étatique (par exemple la Roumanie et la Russie). La Bulgarie était un modèle mixte, orienté un peu plus fortement vers le modèle anglo-saxon au début du XX^e siècle. Par conséquent, les schémas de gouvernance de la période pré communiste pourraient fournir un point de référence légitimant les réformes de l'ES:

H3: Plus les politiques d'ES des pays de l'ECE étaient similaires pendant la période pré-communiste (t1), plus leurs politiques d'ES vont se développer vers des modèles similaires pendant les phases postcommunistes (t3, t4) – en partie motivées par la volonté d'un retour aux institutions historiques.

Souligner l'importance des legs de l'ère pré-communiste ne veut pas dire qu'il faille négliger l'impact du communisme sur ces pays et leurs systèmes d'ES. La distanciation d'avec un système centralisé après 1989 n'entraîne pas nécessairement l'émancipation complète des universités des structures de coordination verticales issues du communisme¹. Historiquement, des façons de faire ne peuvent pas être abandonnées du jour au lendemain. Comme les décideurs politiques s'accrochent aux institutions existantes, le poids des traditions communistes ne peut simplement pas être mis à l'écart, indifféremment de la force des processus isomorphiques à l'œuvre. Les structures institutionnelles mises en place durant le régime communiste (intervention de l'État, valeurs égalitaristes) peuvent continuer à avoir une portée importante dans la conduite et la structuration des systèmes d'ES dans la phase postcommuniste². Tandis que dans certains pays toute trace d'autogestion académique fut éradiquée comme par exemple en Roumanie et en Bulgarie, d'autres pays ont su préserver une certaine autonomie dans l'élaboration et l'orientation des programmes académiques (Pologne et République tchèque par exemple).

H4: Plus les politiques d'ES des pays de l'ECE étaient similaires pendant la période communiste (t2), plus leurs politiques d'ES vont se développer vers des modèles similaires pendant les phases postcommunistes (t3, t4) – en partie à cause du lourd héritage institutionnel des traditions communistes.

INDICATEURS DE CONVERGENCE DES POLITIQUES

Afin d'analyser l'étendue du changement et de la convergence des politiques d'ES, nous nous basons sur une distinction entre trois idéal-types de modèles de gouvernance³. Dans le *modèle étatique*, les universités sont sous le contrôle de l'État et ont une autonomie limitée. L'État coordonne plusieurs aspects dont l'admission,

¹ Aviezer TUCKER, «Reproducing Incompetence: The Constitution of Czech Higher Education», *East European Constitutional Review*, Summer 2000, pp. 94-99.

² Péter RADÓ, *Transition in Education...*cit.

³ Burton CLARK, *The Higher Education System*, University of California Press, Berkeley, 1983; Johan OLSEN, «The Institutional Dynamics of the European University», in Peter MAASSEN, Johan OLSEN (eds.), *University Dynamics...*cit., pp. 25-53.

les programmes, le processus d'embauche et joue un rôle de premier plan dans le management de la qualité, et les relations entre l'université et l'industrie¹. Le gouvernement surveille donc de près les universités et il existe une forte hiérarchisation. Historiquement, l'ES est un outil pour la création d'une culture nationale et d'un consensus et peut promouvoir les transitions socio-économiques et la (re)construction de la nation.

Fondé sur les principes de Humboldt, le modèle d'*autogestion académique*² sous-entend une direction universitaire plus faible et un corps professoral plus puissant qui gouverne en collégialité³. Ce modèle est idéalement basé sur un partenariat entre l'État et l'université, gouverné par des principes corporatifs et des accords collectifs. L'État demeure un acteur important par des lois concernant le financement et la planification. Ceci limite l'autogestion, mais permet aux universités d'établir leurs propres principes normatifs⁴. Les besoins socio-économiques ne sont pas rationalisés en activités académiques et le placement des étudiants, pendant que l'université se dévoue à la recherche de la vérité à travers la liberté intellectuelle – sans se soucier de son utilité immédiate ou de la convenance politique. L'aspect primordial de ce modèle est la collégialité de la gouvernance, établie autour du système de chaires universitaires, dans lequel chaque chaire constitue un noyau organisationnel indépendant⁵ et conséquemment «de petits monopoles en milliers de morceaux»⁶. Ces chaires ont le pouvoir de bloquer les initiatives des gouvernements ou des administrations des universités, lorsqu'elles agissent en «fédérations».

Le *modèle de marché* prétend que les universités fonctionnent le mieux lorsqu'elles sont organisées comme des entreprises⁷. Les méthodes de gestion entrepreneuriale sont perçues comme des principes organisationnels légitimes. Le pouvoir décisionnel n'est pas entre les mains du corps professoral mais plutôt entre celles des directions d'université, qui déterminent les positions et les orientations stratégiques de l'institution. La direction interprète son rôle en le comparant à celui d'un entrepreneur offrant des services académiques aux étudiants et à des intervenants de l'extérieur qui assument le rôle de quasi-consommateurs. La participation du gouvernement comporte des incitatifs et des mesures de contrôle de la qualité au lieu de directives et de planification de la main d'œuvre⁸, pendant que les institutions demeurent financièrement dépendantes de donateurs privés et des frais de scolarité. Avec le temps, cette vision de «l'université-entrepreneur» et l'approche nouvelle concernant

¹ Guy NEAVE, Frans VAN VUGHT, *Prometheus Bound...*cit.

² Peter SCOTT, «Reflections on the Reform of Higher Education in Central and Eastern Europe», *Higher Education in Europe*, vol. 27, no. 1-2, 2002, pp. 137-152.

³ Harry DE BOER, Leo GOEDEGEBUURE, «New Rules of the Game? Reflections on Governance, Management, and Systems Change», in Jon FILE, Leo GOEDEGEBUURE (eds), *Real-Time Systems – Reflections on Higher Education...*cit., pp. 207-234.

⁴ Johan OLSEN, «The Institutional Dynamics...cit.».

⁵ Uwe SCHIMANK, «Governance in Hochschulen». Discours délivré à la conférence «Professionelles Wissenschaftsmanagement als Aufgabe» organisée par le Zentrum für Wissenschaftsmanagement, 22 Octobre 2002. Wissenschaftszentrum Bonn, www.zwm-speyer.de/VortragSchimank.pdf, consulté le 16.03.2006.

⁶ Burton CLARK, *The Higher Education System...*cit.

⁷ David DILL, «Higher Education Markets and Public Policy», *Higher Education Policy*, vol. 10, no. 3-4, 1997, pp. 167-185.

⁸ Johan OLSEN, «The Institutional Dynamics...cit.».

la gestion publique en sont venues à dominer le discours actuel¹, du fait qu'elles facilitent prétendument l'adaptation et l'innovation.

Pour distinguer de façon empirique ces trois idéaux-types et systématiquement analyser les changements dans les modes de gouvernance, nous avons compilé un tableau schématisé d'indicateurs. Nous avons délibérément opté pour une formule ouverte qui serait adaptable à plusieurs pays, nous permettant ainsi de faire des comparaisons entre la convergence des politiques nationales dans le domaine de l'ES. Notre catégorisation vise à présenter un portrait des différents modes de gouvernance universitaire actuellement, qui démontre le bras de fer entre l'État, les universitaires et les directions universitaires pour l'autonomie vis-à-vis des procédures. Ceci inclut également la relation changeante entre les universités et les intervenants de l'extérieur. Pour simplifier la catégorisation et le rendre plus flexible, nous attachons la même valeur et la même importance à chaque indicateur (v. Annexe 1, Tableau 1).

RÉSULTATS EMPIRIQUES

Dans ce qui suit, nous présentons des analyses empiriques et comparatives sur le degré et les motifs des changements internes dans la gouvernance en enseignement supérieur dans les quatre pays étudiés au cours des 20 dernières années. Ce faisant, nous nous limitons aux institutions publiques, car elles sont historiquement institutionnalisées et sont la cible principale des interventions de l'État en plus d'avoir un appareil opérationnel beaucoup plus grand. En plus de l'analyse comparative de documents législatifs et politiques, de journaux et de littérature secondaire, nous avons tenu env. 40 entrevues semi-structurées avec les décideurs politiques en matière d'ES dans chacun des pays². Ces intervenants sont des membres anciens et actuels du gouvernement ou des ministères responsables, des membres du personnel universitaire impliqués dans les réformes politiques (recteurs, vice-recteurs), et des représentants de niveau intermédiaire. Une liste des partenaires d'entrevue est fournie en Annexe 2.

¹ Burton CLARK, *Creating Entrepreneurial Universities: Organizational Pathways of Transformation*, Pergamon, Elsevier Science, Oxford, 1998.

² Note méthodologique: Nous nous sommes fortement inspiré de la technique du *suivi des processus* (v. Alexander L. GEORGE, Andrew BENNETT, *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*, MIT Press, 2005 pour le concept «process tracing»). Le but étant d'identifier des chaînes et des mécanismes causals, cette approche fondée sur les événements actuels et sur les interactions qui en sont l'origine. Le *suivi des processus* aide les chercheurs à surmonter la tendance à interpréter les données au regard de théories préétablies. Nos sources documentaires incluent des documents gouvernementaux, du matériel provenant d'organisations publiques et privées ainsi que des universités. Nous avons également inclus de la littérature secondaire (manuscrits, articles de journaux et de revues spécialisées, publications internet, rapports de conférence) publiés dans les quatre langues nationales des pays étudiés. Sont également incluses quelques 40 entrevues utilisées aux fins d'une meilleure compréhension des facteurs explicatifs, de l'impact des réseaux interinstitutionnels transnationaux, des héritages historiques ainsi que des processus de convergence.

La République tchèque dans l'ombre de Humboldt

Parmi les quatre pays étudiés, l'enseignement supérieur tchèque a la plus longue histoire, qui remonte à la création de l'Université Charles de Prague en 1348. Le système tchèque d'avant-guerre (t1) est fermement enraciné dans la tradition Humboldtienne de l'autogestion académique¹, tandis que la phase qui suivra l'arrivée des communistes (t2) a été synonyme de la «dé-Humboltisation» des universités tchèques (et slovaques). Cela a entraîné la suppression complète de l'autonomie des universités, une évolution rapide vers le modèle du contrôle étatique et l'imposition de politiques rigides par l'idéologie en place². Le cours des événements post-1989 est tout aussi rapide et dramatique, avec le retour quasi immédiat à «l'auto-gouvernance universitaire» et la mobilisation de la communauté universitaire pour une distanciation d'avec l'État. Les décideurs ont cherché à rétablir le concept de l'université de Humboldt, soutenues par des structures démocratiques internes et par des organisations externes.

Le rétablissement des universités «libres», à l'instar des Parlements libres³, a également permis la large participation des étudiants dans les organes représentatifs. La restauration des chaires autonomes contrôlant les affaires importantes et les procédures (Interview CZ-1) a rapidement fragmenté un système auparavant très hiérarchisé. La Loi sur l'ES de 1990 a accordé aux universités une pleine et entière autonomie sur plusieurs aspects incluant les critères d'admission ainsi que les programmes d'enseignement et de recherche (Interviews CZ-4, 2). En ce qui concerne l'autonomie des membres du personnel, le système nouvellement créé représentait une forme extrême d'autogestion académique. Le personnel tant de haut rang que situé plus bas, était élu uniquement par d'autres responsables des facultés, sans aucune intervention de l'État. Cela s'applique également aux recteurs, qui étaient choisis par leurs collègues universitaires et partageaient les pouvoirs de gouvernance en collégialité avec eux.

La Loi sur l'ES contenait plusieurs fonctions supplémentaires importantes pour comprendre le système de gouvernance. Essentiellement, tout ce qui pouvait indiquer un contrôle central a été banni⁴. De Boer et Goedegebuure⁵ parlent même de «l'abolition du gouvernement». Pour les changements de politiques, le ministère demandait le consensus de la Conférence des recteurs tchèques et le Conseil des établissements d'enseignement supérieur qui n'incluaient que des universitaires, donc aucune partie prenante externe. Utilisant la terminologie de Neave et Van Vught⁶, l'État a renoncé au

¹ Peter SCOTT, «Reflections on the Reform of Higher Education...cit.»; Jiří KOTÁSEK, «Die Hochschulpolitik der Tschechoslowakei, 1945-1989», in Peter BACHMAIER (ed.), *Hochschulpolitik in Ostmitteleuropa 1945-1995*, Peter Lang, Frankfurt a.M., 1996.

² Jana HENDRICHOVÁ, Helena ŠEBKOVÁ «Decision-Making in Czech Higher Education after November 1989», in Klaus HÜFNER, (ed.), *Higher Education Reform Processes in Central and Eastern Europe*, Peter Lang, Frankfurt am Main, 1995, pp. 105-118.

³ Peter SCOTT, «Reflections on the Transatlantic Dialogue», *Policy Perspectives*, vol. 5, no. 1, 1993, pp. 18-58.

⁴ Ladislav CERYCH, «Higher Education Reform in the Czech Republic: A Personal Testimony Regarding the Impact of Foreign Advisers», *Higher Education in Europe*, vol. 27, no. 1-2, 2002, pp. 1-2.

⁵ Harry DE BOER, Leo GOEDEGEBUURE, «New Rules of the Game?...cit.».

⁶ Guy NEAVE, Frans VAN VUGHT, *Prometheus Bound...cit.*

contrôle du produit et à celui des processus dans le système d'éducation supérieure tchèque. En fait, le seul moyen pour l'État de façonner le cadre réglementaire a été grâce à des instruments de financement. Le système tchèque est resté fortement subventionné par l'État, qui en retour a affecté des fonds aux établissements. Au lieu d'opter pour une solution axée sur le marché avec, par exemple, des frais de scolarité et une coopération accrue entre les universités et les entreprises, le ministère a continué de financer entièrement l'enseignement supérieur. Initialement, le niveau de financement était négocié et s'accroissait d'une année à l'autre en relation aux fonds alloués l'année précédente (Interview CZ-1). Malgré le passage au financement forfaitaire en 1992¹, les critères de performance n'étaient pas encore considérés.

La dimension transnationale a également profondément affecté l'éducation supérieure tchèque. Toutefois, ces effets ont été principalement limités à des aspects quantitatifs ou de nature structurelle (nombre d'étudiants, création d'écoles polytechniques). En d'autres termes, la gouvernance fut peu influencée par les réseaux transnationaux durant la phase t3. C'est plutôt le modèle de Humboldt qui a été renforcé après 1989 sous l'impulsion de trois facteurs principaux: le développement de la démocratie, le retour à des traditions datant de l'ère pré-communiste, et les liens avec les pays occidentaux, en particulier l'Allemagne et l'Autriche. Bien qu'ils n'aient pas fourni un canevas de réforme, les références à la législation allemande et autrichienne ont contribué à la justification du modèle tchèque de l'auto-gouvernance (Interview CZ-3). Au lieu de s'aligner avec les «universités entrepreneuriales»², les décideurs politiques ont concocté un système novateur de gouvernance et de contrôle quasi-parlementaire, clairement motivé par une hypersensibilité à l'intervention extérieure (Interview CZ-5).

La coopération entre l'OCDE et la République tchèque est très instructive pour comprendre la dynamique de l'ES tchèque. Outre l'expansion et la modernisation de l'ES, l'OCDE³ a élaboré des recommandations pour le système et proposé la création d'un comité de réflexion indépendant pour traiter les questions de la compétitivité et du progrès technologique⁴. En outre, l'OCDE a appelé à une gestion interne plus efficace des structures d'ES, à un financement plus diversifié, ainsi qu'à l'expansion d'institutions de type polytechniques.

L'expansion de l'ES tchèque qui a suivi était effectivement fondée sur l'émulation des modèles étrangers. Suite à la recommandation de l'OCDE, une association universitaire néerlandaise (*HBO-Raad*) a alloué des fonds pour la création d'établissements professionnels non universitaires. Toutefois, l'appel de l'OCDE pour une gestion stratégique accrue a été ignoré par le lobby universitaire, qui craignait l'imposition d'un plan directeur par l'état. Un scénario similaire s'applique

¹ Ben JONGBLOED, «Institutional Funding and Institutional Change», in Jon FILE, Leo GOEDEGEBUURE (eds), *Real-Time Systems – Reflections on Higher Education...*cit., pp. 115-146.

² Burton CLARK, *Creating Entrepreneurial Universities...*cit.; Barbara SPORN, «Governance and Administration», in Philip ALTBACH, James FOREST (eds.), *International Handbook of Higher Education. Part One*, Springer, Dordrecht, 2006, pp. 141-157.

³ OECD, *Review of Higher Education in the Czech and Slovak Federal Republic. Examiner's Report and Questions*. Paris, 1992; Vera STASTNA, «Internationalisation of Higher Education in the Czech Republic – The Impact of European Union Programmes», *European Journal of Education*, vol. 36, no. 4, 2001, pp. 473-491/p. 478.

⁴ OECD, *Review of Higher Education in the Czech and Slovak Federal Republic...*cit.; Ladislav CERYCH, «Higher Education Reform in the Czech Republic...cit.».

à la recommandation pour des structures internes plus efficaces, une plus grande responsabilisation des gestionnaires et un financement non-étatique accru. Au lieu de déléguer plus de pouvoirs aux gestionnaires des universités, les académiciens tchèques en sont venus à maîtriser «l'art de la liberté» et utilisent leur autonomie pour bloquer les réformes¹. En fait, des changements n'ont eu lieu que dans des domaines qui ne modifient pas les structures de gouvernance établies après 1989. Par conséquent, l'impact des liens transnationaux s'est vu limité à l'expansion du système et au «renforcement des capacités», c'est à dire à de nouveaux départements de relations internationales et à des centres d'éducation continue².

Est-ce que le système de gouvernance tchèque a été transformé par le Processus de Bologne? Premièrement, la modification de la Loi de l'ES de 1998 a donné à l'État un levier pour plus de contrôle du *produit*. Cela a entraîné la création d'un comité national d'accréditation, qui est composée exclusivement d'universitaires et exclut donc les intervenants économiques. Contrairement à la pratique antérieure de l'examen par les pairs, le comité d'accréditation évaluait dorénavant la performance *ex post* (Interview CZ-5). Plus significatif, toutefois, est le tableau des aspects demeurés inchangés en dépit d'un cadre transnational plus intégré et homogène. Il s'agit notamment de la puissance du corps professoral, d'un fort pouvoir de collégialité, de la domination du milieu universitaire dans les organes directeurs et de l'absence d'esprit d'entreprise chez les gestionnaires.

Néanmoins, la plate-forme de Bologne a incité les décideurs politiques tchèques à introduire une série de nouveautés, qui ouvrent la voie à une forme de «semi-marchandisation» de l'ES tchèque. Par exemple, des amendements à la Loi de l'ES, encouragés par l'aile droite du Parlement et faisant référence au Processus de Bologne a conduit à la mise en œuvre de la structure en deux cycles, mais aussi à des liens plus étroits avec les entreprises liées au savoir, un financement mixte (gratuit mais aussi basé sur des frais de scolarité) et une plus grande transparence dans le domaine des admissions³. Une orientation plus forte sur l'économie de marché est évidente au regard de la diversification du financement à travers des investissements stratégiques et des contrats privés. Dans le même temps, le pays passe de plus en plus d'un financement lié à des fins déterminés (*input-based*) à un financement lié à la performance, inspiré – dans une large mesure – par le modèle britannique (Interview CZ-5).

Au total cependant, le système de la gouvernance relativement fragmenté et isolé qui a émergé après 1989 démontre un manque de leadership exécutif et de coordination inter-facultés et est donc mieux décrit comme une «fédération de chaires» régie en collégialité. Cela peut s'expliquer par le caractère de la communauté universitaire, relativement repliée sur elle-même (Interview CZ-2). La plate-forme de Bologne a provoqué les académiciens et les décideurs à prendre part d'une façon presque inconsciente aux tendances provenant de l'étranger (Interview CZ-6), menant une urgence d'agir et à l'introduction lente et boiteuse d'instruments de gestion orientés sur l'économie de marché. Toutefois, dans le contexte tchèque, il n'est pas question

¹ Petr MATEJU, «Czech Higher Education Still at a Crossroads», *The Prague Post*, 18 Novembre 2004, <http://www.praguepost.com/P03/2004/Art/1118/opin4.php>, consulté 19.02.2004.

² Vera STASTNA, «Internationalisation of Higher Education in the Czech Republic...cit.».

³ Petr MATĚJŮ, Natalie SIMONOVÁ, «Czech Higher Education Still at a Crossroads», *Sociologický Časopis*, vol. 39, no. 3, 2003, pp. 393-410.

de légitimité face à la concurrence, mais plutôt d'emprunter les meilleures pratiques qui soient compatibles avec la sensibilité historiquement ancrée dans le milieu universitaire. La sensibilité des universitaires, combinée avec de multiples points soumis à un veto, et l'absence de direction centrale, a manifestement servi à maintenir le système de chaires orienté sur le modèle de Humboldt (v. Annexe 1, Tableau 2).

Bulgarie: le difficile chemin vers la marchandisation

En t1, les décideurs académiques bulgares ont mis en pratique les tendances de chacun des trois modèles historiques de la coordination. Initialement l'État s'est appuyé sur la tradition française de l'éducation en tant que vecteur de cohésion et d'identité nationale¹. Puis, faisant face à un contrôle très serré de la part du gouvernement, les universitaires ont de plus en plus tiré parti des influences allemandes, ce qui abouti à l'intégration des recherches universitaires en franchise dans l'université² et un peu plus tard aux notions anglo-saxonnes d'auto-gestion centralisée afin de créer une zone tampon contre les intrusions de l'État et pour gérer les fonds provenant de l'extérieur³. En t2, l'ES bulgare est devenue un système hybride de caractéristiques staliniennes et napoléoniennes, incluant une extrême centralisation et la prédétermination idéologique de toutes les activités. Dans la phase postcommuniste (t3), la Bulgarie a d'abord suivi le même scénario que la République tchèque caractérisé par un mouvement rapide vers une «oligarchie universitaire» (Interview BG-1). Toutefois, aucune Loi sur l'ES n'a été créée dans la phase initiale, les responsables politiques se contentant seulement de codifier juridiquement l'autonomie universitaire, sans cadre juridique pour la gouvernance du système. C'est pourquoi, au lieu de principes clairs et de lois régissant la relation entre l'État et les fournisseurs d'ES, les universitaires ont conçu la réintroduction de l'autonomie comme une action politique pour accélérer l'érosion du totalitarisme. Le contenu des programmes d'études a été déterminé par les facultés et via des sénats académiques, sans aucune influence gouvernementale. L'autonomie du personnel a été également remise aux facultés. Les pouvoirs de gestion des recteurs sont demeurés édulcorés par rapport aux systèmes plus orientés sur le marché.

Ces mesures ont conduit à une autonomie sans entraves dans laquelle les universitaires ont suivi une voie d'expansion fragmentée. Des facultés ont cherché à obtenir le statut d'institution d'éducation supérieure qui leur aurait permis de percevoir des frais de scolarité. Non seulement le nombre d'universités est-il passé de 5 à 40, mais le nombre d'étudiants a également augmenté de façon incontrôlée et ce, malgré l'absence d'installations et de personnel adéquats (Interview BG-1). Au lieu d'établir des systèmes efficaces de gestion des universités, les universitaires ont

¹ Patricia GEORGIEVA, *Higher Education in Bulgaria*, UNESCO Monographs on Higher Education, CEPES Bucharest, 2002.

² Pepka BOIADJIEVA, «Modern Universities – between Autonomy, Accountability and Responsibility», Discussion paper prepared for the Working Group on developing a new law on higher education in Bulgaria at the Ministry of Education and Science, http://www.see-educoop.net/education_in/pdf/modern_univer-bul-enl-t05.pdf, consulté le 6.06.2005.

³ Dimka GOICHEVA, «Apologia Declarationis Boloniensis contra murmurantes», International Policy Fellowship Program, Budapest, <http://www.policy.hu/gocheva/text/bologna.html>, consulté le 5.06.2005.

utilisé la réglementation souple pour se soustraire au contrôle externe, démontrant souvent un comportement de recherche de rente (*rent-seeking*) dans l'acquisition et la gestion des fonds provenant des frais de scolarité (Interview BG-2).

En ce qui concerne l'isomorphisme transnational, les liens avec l'Europe occidentale, au départ, étaient faibles, les décideurs académiques demeurant plutôt «introvertis» (Interview BG-2). Cependant, cette situation a changé progressivement, conséquence de la recentralisation de l'ES bulgare au milieu des années 1990. Contrairement à leurs homologues tchèques, les universitaires bulgares ne se sont pas suffisamment soustraits à l'État ou n'ont pas réussi à gérer efficacement leur autonomie. Avec la Loi sur l'ES de 1995, le pouvoir est revenu aux mains du gouvernement. Cela s'est manifesté par une uniformisation des exigences de l'État et par un registre des programmes autorisés sur la base duquel l'État a réglementé les conditions d'admission et de financement. Le gouvernement a ainsi créé un cycle de contrôle, au sein duquel les fonds alloués étaient déterminés par le nombre d'étudiants, et le nombre d'étudiants déterminé par l'État.

Tout comme la recentralisation au départ visait à empêcher le système de glisser vers le désordre, le Ministère s'est ensuite efforcé à élaborer un ensemble de réformes pour conformer le système aux normes européennes¹. La recentralisation a permis au Ministère de resserrer les liens au niveau international pour élaborer une stratégie de réforme plus cohérente. La participation de la Banque mondiale à l'éducation bulgare et les efforts du ministère visant à imiter le modèle d'accréditation britannique en sont de bons exemples (Interview BG-3). Toutefois, les idées nouvelles parvenues des plates-formes transnationales ne se sont pas traduites par un fonctionnement plus efficace des institutions. Les coalitions gouvernementales changeantes, les objectifs concurrentiels des Ministères, et des politiques de «stop-and-go» n'ont rien fait pour aider à trouver des solutions aux problèmes. En outre, les universitaires, qui dans une large mesure percevaient que l'État intervenait où il ne devait pas, par exemple en ce qui a trait au nombre d'étudiants ou sur des questions structurelles, étaient non réceptifs aux stratégies de l'État à adapter l'ES aux exigences contemporaines.

Avant Bologne, le modèle d'ES de la Bulgarie se trouvait quelque part entre le contrôle étatique et la fragmentation des intérêts académiques, mais était aussi de plus en plus ancré dans un vaste réseau transnational de communication. Notre analyse a révélé que Bologne n'a pas radicalement transformé l'ES bulgare. Toutefois, en introduisant une plate-forme pour l'échange politique, le Processus de Bologne a apporté cohérence et orientation aux politiques déjà entamées et qui étaient souvent interrompues par l'effondrement des coalitions politiques et une faible capacité administrative² (Interview BG-4). Le *statu quo* actuel est donc mieux décrit comme un modèle mixte de contrôle étatique et d'oligarchie universitaire inspirée de Humboldt, avec une tendance claire d'un changement vers un modèle de gouvernance orienté sur le marché. Il y a des indications de cette transition autant au niveau de l'État qu'au niveau universitaire. L'agence d'accréditation, le principal vecteur de réseautage de l'UE, est de moins en moins un outil pour la promotion des intérêts de l'État et a commencé à s'orienter de plus en plus vers l'extérieur, avec une approche *ex post*. Auparavant, l'accent était mis sur la bonne application des réglementations juridiques,

¹ Patricia GEORGIEVA, *Higher Education in Bulgaria*, cit.

² Snejana SLANTCHEVA, «The Limits of Institutional Reflexivity in Bulgarian Universities», *Higher Education Policy*, vol. 17, 2004, pp. 257-268/p. 258.

alors que l'agence propose désormais d'encourager les universités à établir leur propre accréditation orientée sur la performance, qui doivent cependant être évaluées par l'agence (Interviews BG-2, 3, 4). Selon les personnes interviewées, le réseautage issu de Bologne, en particulier avec la Grande-Bretagne, a également engendré des réformes dans le système de financement qui incluent une diversification des sources de financement et le fait que depuis 2001-2002, les universités reçoivent de l'argent par étudiant, non plus par professeur. Toutefois, le financement est encore soumis à une décision parlementaire, puis répertorié et contrôlé par le Ministère, qui maintenant lie partiellement l'allocation aux résultats d'accréditation (Interviews BG-3, 5).

S'appuyant sur le système anglais, l'État a également présenté un modèle non-obligatoire pour la gestion des universités et les employeurs. Comme un effet secondaire probable de Bologne, il existe une tendance marquée vers une plus grande gestion, notamment en ce qui concerne la répartition interne du financement. Et résultat de l'émulation de modèles orientés vers le marché, l'Agence d'accréditation et la conférence des recteurs ont également – avec un succès croissant – organisé des réunions avec des représentants du monde des affaires afin de stimuler la synergie entre le marché et le milieu universitaire (Interviews BG-3, 4). Il y a toutefois des obstacles à l'élaboration d'une approche plus entrepreneuriale, notamment la multitude des règlements gouvernementaux et le court mandat des recteurs (d'une durée de quatre ans), qui ont peu d'incitations à bien performer.

Au total cependant, la tendance générale qui s'oriente vers le modèle-marché peut être considérée comme une conséquence détournée du Processus de Bologne et le développement rapide du marché lui-même (Interview BG-2). Bien que Bologne n'ait pas provoqué une réforme en profondeur du système, la toile des réseaux a permis aux décideurs de définir plus clairement leurs objectifs et leurs attentes grâce à des exemples de réussite provenant des autres pays (Interviews BG-4,5). Toutefois, la Bulgarie est encore marquée par son processus politique quelque peu instable et non systématique, à qui il manque des éléments essentiels pour une réforme réussie, tels que l'évaluation systématique des potentialités et des contraintes, le leadership en synergie des entrepreneurs politiques. Le résultat est un «camaïeux» de changements législatifs occasionnels qui, malgré toutes ses incohérences, présente une transformation progressive vers le modèle orienté vers le marché (v. Annexe 1, Tableau 3).

La Roumanie: un exemple parfait d'isomorphisme

Le cas roumain démontre comment l'apprentissage et l'émulation inspirés par les réseaux transnationaux peuvent donner un élan pour le changement paradigmatique et pour une réforme réussie. Dans la phase pré-communiste, l'ES roumain a été marquée par un rôle disproportionné de l'État¹, bien que le modèle de Humboldt soit devenu plus prédominant entre 1930 et 1950 (Interview RO-2). Durant la phase communiste, les dernières traces de l'autonomie universitaire ont été supprimées, tandis que les universités ont été transformées en unités de production de main d'œuvre en conformité avec les normes idéologiques². Toutefois, et c'est là une des

¹ Peter SCOTT, «Reflections on the Reform of Higher Education...cit.».

² Ioan MIHĂILESCU, Lazăr VLĂSCEANU, «Higher Education Structures in Romania», *Higher Education in Europe*, vol. 19, no. 4, 1994, pp. 79-93.

conséquences du «divorce» de Ceaușescu d'avec Moscou, une légère libéralisation de la sphère académique a eu lieu et la coopération universitaire avec l'Occident s'est développée rapidement, permettant aux universitaires de participer au transfert des technologies avec les pays occidentaux¹.

Contrairement aux autres cas analysés précédemment, aucune vaste réforme pour déraciner la logique du système n'a été poursuivie immédiatement après 1989². Les universités ont obtenu *de facto* l'autonomie, mais seulement de façon limitée et inconsistante. Le Ministère a continué à établir les objectifs, les stratégies et une structure globale pour les universités (Interviews RO-1, 2). Compte tenu de la faible tradition d'auto-gestion en Roumanie, l'État a montré une grande réticence à accorder aux universités une plus grande autonomie procédurale. L'habitude d'agir avec retenue vis-à-vis un État tout-puissant veut également dire que le milieu universitaire a été incapable de se mobiliser pour obtenir plus de pouvoirs d'autonomie de gestion.

Vers le milieu des années 1990, l'éducation supérieure était encore contrôlée et financée par l'État, tandis que les établissements fonctionnaient sous la pression de la corruption, responsabilité publique, de la concurrence et de la transparence³. À ce stade, des changements radicaux ont été déclenchés par suite de pressions internes, de volonté de corriger les erreurs et de l'activisme ministériel. Faisant suite aux réformes lancées par Andrei Marga, ministre de l'Éducation, l'État a renoncé à son rôle de concepteur et contrôleur de système et a cherché à s'inspirer des systèmes orientés sur le marché pour imposer plus de compétitivité et d'entrepreneurs (sens des affaires) (Interview RO-1). Le Ministère a été restructuré selon des méthodes de gestion et des réformes ont été introduites afin de promouvoir de nouvelles méthodes pédagogiques et des critères de performance⁴. En outre, ces réformes consistent à passer d'un financement selon des formules (basées surtout sur le nombre d'étudiants) à un financement forfaitaire. Le Ministère a accordé aux établissements d'enseignement supérieur des incitatifs financiers pour attirer des investisseurs autres que l'État à verser des fonds supplémentaires et a introduit les frais de scolarité (Interview RO-3). L'évidence suggère que les effets isomorphiques portaient déjà leurs fruits avant Bologne, les tendances internationales étant sans cesse évoquées au cours des négociations sur la réforme et les décideurs politiques roumains craignaient ouvertement d'être retardataires – en particulier alors que devenaient imminentes les perspectives d'une coopération plus étroite avec l'UE (Interviews RO-4, 5). Alors que l'introduction modérée de frais de scolarité a été inspirée par les pratiques américaines, le modèle britannique a été le plus attirant en matière de financement forfaitaire et d'investissement privé.

Cependant, les legs de l'histoire ont également continué à façonner l'ES roumaine et certains d'entre eux ont même facilité l'établissement d'un mode de gouvernance axé sur le marché. C'est le cas entre autres de la collaboration étroite entre les industries et l'éducation supérieure, qui n'est pas seulement une conséquence des mesures de soutien du Ministère (incitations fiscales par exemple), mais aussi de la collaboration

¹ Jan SADLAK, «In Search of the „Post-Communist University...cit.».

² Luminița NICOLESCU, «Reforming Higher Education in Romania», *European Journal of Education*, vol. 37, no. 1, 2002, pp. 91-100.

³ Andrei MARGA, *The Reform of Education in 1999*, Agenția Națională Socrates, Alternative, București, 1998.

⁴ IDEM, «Reform of Education in Romania in the 1990s: A Retrospective», *Higher Education in Europe*, vol. 27, no. 1-2, 2002, pp. 123-135.

forcée entre les universités et l'industrie sous Ceaușescu (Interview RO-4). En outre, les universitaires ont été inspirés au début des années quatre-vingt-dix par le modèle de Humboldt qui existait durant la période d'entre deux guerres¹ pour renforcer leurs intérêts collectifs. En conséquence, une oligarchie «académique» est apparue et a fait boule de neige dans les années 1990 (Interview RO-2). Elle résiste à l'influence des parties prenantes externes et à l'abolition des privilèges d'occupation. Bien que le modèle des chaires soit revenu au sein de certaines institutions, de nombreuses universités ont réussi à établir des structures de gestion pour contrebalancer le lobby de professeurs et ainsi assurer un leadership stratégique. Fait intéressant, le renforcement du niveau de gestion est aussi le résultat des processus isomorphiques nationaux. Certaines universités roumaines étaient désireuses de rééditer le succès de deux institutions qui ont su se procurer un financement extérieur, bénéficier des réseaux internationaux ainsi qu'une production de recherche accrue – les universités Babeș-Bolyai de Cluj-Napoca et Alexandru Ioan Cuza de Iași (Interviews RO-1, 5).

Selon les déclarations des experts interviewés, Bologne a accéléré et renforcé la tendance vers un ES roumain orienté vers le marché, ayant des effets secondaires sur de nombreux points. Les décideurs politiques ont tendance à considérer le processus de Bologne comme un moyen de changer le fonctionnement des universités et de les conformer aux exigences de la mondialisation et de l'économie du savoir (Interview RO-3). Le cours des réformes consolidées sous la bannière de Bologne a été défini comme un tremplin pour rapprocher la Roumanie de l'Europe et donner une légitimité à son système d'ES. La pression pour adhérer à l'UE – combinée avec l'environnement normatif de Bologne – a incité le Ministère et la communauté universitaire à se concentrer davantage sur la performance institutionnelle. Un nouveau système d'accréditation inspiré par les directives de Bologne a donc été créé en 2006, bien que le niveau de participation des intervenants extérieurs demeure incertain. Le Processus de Bologne a également favorisé le renforcement de l'autonomie universitaire. Faisant allusion au Processus de Bologne, l'État a abandonné le contrôle sur les conditions d'admission, la taille des institutions, le personnel, et les profils de recherche, qui sont maintenant déterminés exclusivement par les gestionnaires des universités en collaboration avec les facultés (Interview RO-3). La position du recteur a également été renforcée, permettant une gestion plus solide et l'allocation des fonds basée sur les performances.

En définitive, la tendance à la marchandisation de l'ES roumain a accéléré pendant le Processus de Bologne. Ce développement a été facilité par la volonté des décideurs roumains d'imiter les pratiques de l'ouest et – et surtout les pays anglophones (v. Annexe 1, Tableau 4).

La Pologne: isomorphisme «détourné»

La Pologne se démarque par ses traditions d'enseignement supérieur irrégulières et régionalement différenciées. À l'origine en conformité avec le modèle de Humboldt² et caractérisée par une tradition de résistance vigoureuse de la communauté

¹ Jan SADLAK, «In Search of the „Post-Communist University”...cit.».

² Peter SCOTT, «Reflections on the Reform of Higher Education...cit.».

universitaire à l'ingérence externe¹, la Pologne a été intégrée dans la sphère d'influence soviétique et a succombé à l'hégémonie idéologique du communisme. Cependant, au cours de plusieurs phases d'une relative ouverture politique et économique, la communauté scientifique polonaise a bénéficié d'une plus grande perméabilité du système aux influences extérieures, les contacts avec les communautés de la science occidentale étant partiellement tolérés².

Les développements postcommunistes en Pologne suivent deux scénarios différents. D'une part, la Pologne a le système privé d'ES le plus développé d'Europe, qui émule les modèles occidentaux de financement et de gestion entrepreneuriale (Interview PL-3). Cette situation a incité de nombreux observateurs à classer le système polonais entier comme étant orienté sur le marché³. D'autre part, le secteur universitaire public a suivi un scénario similaire à celui de la République tchèque. Cette situation s'est manifestée en t3 par un déplacement rapide vers le système des chaires, la codification juridique d'une large autonomie et une importante décentralisation. Par conséquent, les universités ont retrouvé une pleine autonomie procédurale, tandis que les décideurs politiques ont cherché à établir un système de gouvernance collégiale interne. L'aboutissement de ces démarches a eu pour résultat le rétablissement des Sénats académiques, composés d'une majorité d'universitaires, d'étudiants et de personnel administratif. L'orientation initiale vers le modèle Humboldt était également visible dans le manque de participation d'intervenants extérieurs à la gouvernance.

Dans quelle mesure les liens transnationaux ont-ils influencé le développement de l'ES polonais au cours des 20 dernières années? Les données suggèrent que la Pologne se trouve encore logée entre le marché et l'oligarchie universitaire, et que la dimension exogène a modérément influencé le sens du changement. En ce qui concerne l'offre et la demande en éducation supérieure, la Pologne se distingue avec sa position clairement orientée vers le marché, ce qui a conduit non seulement à une explosion du secteur privé, lui, mais aussi l'extraordinaire diversité des parcours d'études. Toutefois, en ce qui concerne les modes de gouvernance dans les institutions publiques, il n'y a eu seulement qu'un lent effacement de l'autogestion académique décentralisée, même en t4. Les structures de gestion internes restent éloignées d'un modèle clair, la gestion des universités ne fonctionnant pas selon des objectifs stratégiques et des critères de performance (Interview PL-4).

Le mécanisme de financement des universités publiques offre une image contrastée et l'absence de réforme est quelque peu déconcertante pour les adeptes de la théorie de l'isomorphisme. Dans la phase pré-Bologne, le financement public de l'enseignement supérieur en Pologne était exclusivement basé sur des formules⁴. Comme dans le système tchèque, la législation nationale interdisait les frais de scolarité. Toutefois, cela ne s'appliquait qu'aux étudiants à temps plein, et les institutions publiques pouvaient donc faire payer les étudiants non traditionnels, soit à temps partiel ou de

¹ Christopher LOSS, «Party School: Education, Political Ideology, and the Cold War», *Journal of Policy History*, vol. 16, no. 1, 2004, pp. 99-116.

² Ursula VAN BEEK, «The Case of Poland», in Renate MAYNTZ, Uwe SCHIMANK, Peter WEINGART (eds.), *Transformation mittel- und osteuropäischer Wissenschaftssysteme*, Leske&Budrich, Opladen, 1995.

³ Wojciech DUCZMAL, «Poland», in James FOREST, Philip ALTBACH (eds.), *International Handbook of Higher Education*, Springer, Dordrecht, 2006.

⁴ Le nombre d'étudiants et les membres du corps professoral détenteurs de diplômes; v. Ben JONGBLOED, «Institutional Funding...cit.».

week-end, ou encore ceux qui n'avaient pas fait d'examen d'entrée. Toutefois, en t4, la Pologne se situe encore nettement derrière ses homologues de l'ECE en ce qui a trait à l'allocation du financement selon des critères de performance précis. En premier lieu, les montants forfaitaires reçus de l'État sont distribués également entre les facultés, sans égard à leur production. Deuxièmement, non seulement les institutions continuent de recevoir du financement public insuffisant pour pouvoir aux opérations, mais ne sont également pas récompensées pour leurs performances. Les adhérents à la théorie de l'isomorphisme seront surpris de constater que les décideurs polonais n'ont pas tiré parti de solutions de financement innovatrices et facilement accessibles, en dépit du large consensus sur l'inefficacité du système (Interview PL-4). Cette situation est également aggravée par une coopération encore sous-développée entre les universités et les entreprises.

Par conséquent, il apparaît que les forces isomorphiques transnationales inspirées par une rhétorique orientée sur le marché ont continuellement été déviées vers le secteur privé. Plus précisément, au lieu d'introduire des méthodes d'*entrepreneurship* dans les institutions publiques, des universitaires de haut rang ont prétendument joué un rôle de premier plan dans l'établissement d'un nouveau secteur de l'éducation¹. Après avoir rempli leurs obligations en donnant des cours de jour dans les institutions publiques, de nombreux professeurs faisaient de même dans des établissements privés en soirée. Grâce à ces revenus supplémentaires, la plupart des professeurs se sont retrouvés dans une position relativement confortable et n'étaient donc pas intéressés par un financement fondé sur leur production ou par des incitatifs à la performance dans les établissements publics (Interview PL-2). En d'autres termes: en dépit de son immersion dans le milieu très compétitif des collèges privés et dans les réseaux transnationaux, le corps professoral polonais a montré peu d'intérêt à introduire des incitatifs à la performance dans les institutions publiques. En manœuvrant entre les deux secteurs, les professeurs ont plutôt créé leurs propres «mini-marchés», qui les ont récompensés pour des activités d'enseignement souvent redondantes.

Malgré un éloignement très lent du système des chaires provenant des legs de l'avant-guerre (Interview PL-1), la relation entre l'État et l'ES a commencé à se transformer pendant le Processus de Bologne. Comme en Roumanie, les universités obtiennent plus d'autonomie et de flexibilité en échange de plus de responsabilité sociale (*accountability*). Par exemple, le Processus de Bologne a inspiré la création de la Commission nationale d'accréditation en 2001, qui évalue la qualité des programmes d'études *ex post* et a retourné au gouvernement le pouvoir de fermer les programmes inefficaces. En échange, les derniers amendements de 2005 ont cédé aux universités une autonomie du personnel plus étendue, en leur déléguant les pouvoirs décisionnels sur la nomination des professeurs et le personnel académique². En outre, l'élimination des diplômes d'habilitation (post-doctoral) a également été inspirée par la pratique britannique et les réformes en cours en Allemagne (Interview PL-1), entraînant un abandon du système de chaires sans précédent dans les pays examinés. L'État a également tenté de limiter les engagements décrits ci-dessus à plusieurs établissements au moyen d'un amendement à la législation en 2005³.

¹ World Bank, *Tertiary Education in Poland*, 1st ed., Warsaw, 2004

² Wojciech DUCZMAL, «Poland», cit.

³ V. la Loi polonaise sur l'éducation supérieure, articles 264 et 265, qui limitent le nombre d'institutions où un professeur peut travailler à deux au total.

Comme le démontre le plan de réforme du Ministère (*Strategia Rozwoju Edukacji na lata 2007-2013*), le Processus de Bologne n'est pas considéré comme vaines paroles en Pologne. Bien que la stratégie ne dispose toujours pas d'une orientation concrète pour sa mise en œuvre, il offre la preuve que le Ministère tente d'utiliser le processus de Bologne dans le but de faire une réforme en profondeur et pour obtenir une plus grande participation des intervenants de l'extérieur dans le processus. Des exemples de cette volonté sont la création de divers centres de transfert des technologies ainsi que des efforts du Ministère visant à stimuler les liens entre les régions polonaises (*województwa*) et l'ES ainsi qu'une gamme complète de partenariats public-privé¹. Ainsi, bien que de longue date l'héritage historique du t1 a manifestement renforcé le modèle de l'autogestion académique dans les universités publiques, l'éducation supérieure de la Pologne est actuellement soumise à une série de changements favorisés par différents facteurs: un Ministère enhardi, une concurrence du secteur privé, la croissance de l'économie du savoir et des services et l'environnement normatif du Processus de Bologne (v. Annexe 1, Tableau 5).

CONCLUSION ET RÉSULTATS COMPARATIFS

Si l'on compare l'évolution de la gouvernance politique de l'enseignement supérieur dans les quatre pays analysés, il ne semble pas y avoir de tendance claire caractérisant chaque pays. Tout d'abord, il est clair que, malgré des conditions relativement similaires au départ, les transformations des différents systèmes d'ES ont accru leurs différences dans les années '90. Cette situation s'explique par le fait que les quatre pays se sont éloignés du modèle du contrôle étatique à divers degrés, en suivant des vitesses différentes et des directions différentes. Deuxièmement, il est évident que les références venues de l'ouest pour les réformes varient avant et après l'ouverture du processus de Bologne. En t3 tous les pays à l'exception de la Roumanie se sont alignés sur le modèle de l'autogestion académique de la gouvernance, qui a ses racines en Allemagne. Comme Neave² l'affirme, les décideurs de la politique d'ES des pays de l'ECE évoquaient le fantôme de Humboldt comme un «acte de foi, de conviction, et une nécessité politique» et comme une alternative radicale au contrôle étatique. Avec son accent sur la liberté universitaire, le modèle de l'autogestion académique a été vu par les décideurs comme une composante fondamentale de la société démocratique³. Cela vaut en particulier pour la République tchèque, la Pologne et dans un our du côté du modèle du contrôle étatique en t3. Dans la phase de Bologne, on trouve pour le moment une plus forte orientate moindre mesure pour la Bulgarie. Les problèmes résultant de l'absence de responsabilisation, de transparence et d'orientation exécutive ont seulement eu des ramifications institutionnelles en Bulgarie en t3, alors que l'État et le Ministère sont réapparues pour créer un cycle de contrôle rigoureux sur le financement et les admissions. Ainsi, la Bulgarie fut le seul pays à faire un détion sur le modèle du marché dans les quatre pays analysés, mais à des degrés très différents. En République tchèque, en Pologne et en Bulgarie, ces

¹ OECD, *OECD Thematic Review of Tertiary Education: Country Background Report for Poland*, préparé par Malgorzata Dąbrowa-Szeffler et Julita Jablecka-Pryslopska, Warsaw, 2006.

² Guy NEAVE, «On the Return from Babylon...cit.».

³ Peter SCOTT, «Reflections on the Reform of Higher Education...cit.».

évolutions sont de nature plus sporadique et rudimentaire, tandis que la Roumanie s'est alignée étroitement avec le modèle orienté sur le marché.

Jugement de la validité des théories et hypothèses

Quelles sont les implications théoriques de nos résultats empiriques? Tout d'abord, le rythme du changement s'est avéré être lent dans les systèmes ancrés dans la tradition de Humboldt tels que la République tchèque et la Pologne, qui s'étaient fortement inspirés du système de chaires et avaient de fortes racines au XIX^e siècle et plus tôt. Cela confère une légitimité à l'hypothèse 3 concernant le maintien des traditions pré-communistes. Toutefois, les institutions historiquement légitimées n'expliquent pas à elles seules pourquoi le modèle Humboldt était le point d'ancrage vers lequel la Pologne, la République tchèque et la Bulgarie ont initialement convergé. Bien que les références à des modèles préexistants ont été souvent faites dans le contexte polonais et tchèque, ces politiques de «retour vers le futur» ont également été conçues sur mesure pour les exigences actuelles de la communauté universitaire. Le modèle de Humboldt est non seulement une expression de la profonde aversion envers l'intervention étatique et extérieure, mais offrait également à la communauté universitaire le «meilleur des deux mondes». En d'autres termes, l'État a continué de financer l'ES en totalité, mais est demeuré pratiquement impuissant à contrôler l'enseignement, la recherche ou encore les questions administratives et de procédure. Cette situation a permis à la communauté universitaire de créer des institutions de «démocratie académique», tout en conservant leur financement étatique. Par délégation des pouvoirs vers le niveau le plus bas (chaires et facultés), les institutions se sont renforcées, empêchant les changements de nature administrative qui ont eu lieu par exemple en Roumanie.

Pourtant, comment l'hypothèse 4 concernant l'impact des legs communistes peut-elle être interprétée face à l'analyse des données? L'héritage communiste n'a que très peu d'influence et de capacité explicative sur les développements contemporains des systèmes de gouvernance universitaire. Les legs de la phase t2, soit le monopole de l'État et une hyper-centralisation furent rapidement effacés en République tchèque, en Pologne et en Bulgarie, quelle que soit la nature du contrôle étatique sous le communisme. Les trois communautés académiques ont éliminé les vestiges de l'État omnipotent et se sont éloigné du modèle du contrôle étatique pratiquement du jour au lendemain. En Roumanie, l'héritage communiste a eu une incidence plus forte en t3, mais aussi doit être considéré en relation avec l'absence d'affirmation de la communauté universitaire. Et quant au t4, tous les pays s'étaient clairement éloignés du modèle du contrôle étatique, et seulement très peu d'héritages de t2 ont pu être identifiés. Un de ces possibles héritages est la forte aversion pour les frais de scolarité en République tchèque et en Pologne qui pourrait avoir ses racines dans des attitudes égalitaristes de t2. En dehors de cette affirmation, le modèle soviétique fondé sur une lourde bureaucratie et un dirigisme étatique apparaît comme une aberration dans la continuité historique de l'éducation supérieure polonaise, tchèque et bulgare. En contraste avec le modèle de Humboldt ou celui orienté sur le marché, le modèle du contrôle étatique ne constituait pas une approche dominante préconisée au niveau transnational et n'était pas non plus soutenu par les intervenants nationaux et les élites politiques.

Notre première hypothèse, qui prévoyait la divergence des politiques d'ES dans la phase pré-Bologne (t3) due en partie aux liens institutionnels différents, a été partiellement confirmée par les données, les quatre systèmes de gouvernance d'ES ayant divergé à partir du milieu des années 1990. La Bulgarie s'est éloignée du modèle de Humboldt pour se réorienter vers celui du contrôle étatique, tandis que la Roumanie se préparait à s'éloigner de ce dernier pour aller vers le modèle orienté sur le marché. Néanmoins, les différents liens transnationaux institutionnels ne sont pas le seul facteur explicatif de divergence, en partie parce que la communication transnationale n'a eu qu'un faible impact sur la gouvernance de l'ES en t3, à l'exception des réformes entreprises en 1996-1997 en Roumanie. Ces développements révèlent aussi une tendance générale des politiques adoptées en t3. Immédiatement après l'effondrement des régimes communistes, les décideurs académiques ont eu pour seule préoccupation d'assurer l'autonomie de leur système. Par conséquent, le processus politique a été dominé par des exigences nationales et, dans le cas polonais et tchèque en particulier, a eu recours à des modèles historiques. Pendant et après cette période, les quatre pays se sont engagés dans diverses formes de communication transnationale et des échanges politiques bilatéraux par l'intermédiaire du programme TEMPUS et l'implication de la Banque mondiale et de l'OCDE. Toutefois, l'impact de ces initiatives était limité aux mesures destinées à renforcer les capacités du système, à savoir, l'apprentissage tout au long de la vie, sans favoriser l'évolution des paradigmes de la gouvernance.

Comme nous l'avons déjà indiqué, la séquence des événements soutient – au moins partiellement – la deuxième hypothèse relative à la convergence durant la phase de Bologne. Dans les quatre pays nous avons observé des changements importants depuis le début du processus et trouvé des indications qu'il a joué un rôle important dans le déclenchement de réformes nationales visant une marchandisation hésitante (et forte en Roumanie). Les activités entourant le Processus de Bologne ont permis aux décideurs des pays de l'ECE de se rencontrer et d'échanger leurs idées et leurs stratégies de réforme qui dans plusieurs cas dépassent les objectifs réels de la Déclaration de Bologne. Dans le cas de la Roumanie et de la Bulgarie en particulier, «Bologne, c'est davantage que la création de l'EEES» (Interview RO-3; Interview BG-4). C'est aussi un lieu d'échanges formels et informels sur les meilleures pratiques à adopter. Les entrevues réalisées ont révélé que le modèle orienté sur le marché domine pour le moment le discours de Bologne et que le processus est de plus en plus perçu comme un moyen de légitimer des stratégies de marchandisation et a donc accéléré leur propagation à l'échelle nationale. En d'autres termes, les efforts déployés à l'eupéanisation de l'ES ont contraint les décideurs à adopter un comportement plus engagé dans le but d'accroître la responsabilisation, l'efficacité et la viabilité des institutions d'enseignement supérieur.

Pourtant, nous devons à nouveau faire la différence ici, car les processus isomorphiques ont commencé à faire sentir leurs effets à des périodes différentes, avec une dynamique différente et avec des conséquences diverses. Bien que les experts en politique de tous les pays soulignent la volonté accrue de s'engager dans une politique d'emprunt envers l'Europe occidentale en t4, l'isomorphisme institutionnel a eu l'impact le plus profond en Roumanie, engendrant un passage cohérent vers un mode de gouvernance axée sur le marché. La Bulgarie, la Pologne et la République tchèque ont également démontré une émulation progressive et le transfert d'instruments destinés à renforcer la concurrence et la performance de leurs institutions, mais sont encore loin d'être devenus des systèmes basés entièrement sur le modèle de marché.

En définitive, l'étude a démontré que le Processus de Bologne est une force plus intégrée de promotion de la convergence que les formes antérieures de coopération transnationale. Bien que les dispositions précédentes (OCDE, Banque mondiale, autres réseaux académiques) aient offert un savoir-faire et la promotion de principes concrets et de stratégies politiques, le Processus de Bologne a mis une lentille transnationale sur l'élaboration des politiques à l'échelle nationale et a généré une plus grande conscience de la faillibilité des arrangements existants.

En général cependant, nos résultats indiquent que l'isomorphisme induit au niveau transnational prend différentes formes et peut générer des résultats différents, même dans un environnement transnational fortement intégrateur et normatif. La République tchèque a suivi une tendance de l'isomorphisme dite sélective, taillée sur mesure aux sensibilités d'une communauté universitaire solidaire. La Pologne a souvent détourné les forces isomorphiques vers le secteur privé, bien que récemment, un rapprochement progressif avec le modèle orienté vers le marché peut également être constaté dans le secteur public. La Roumanie peut être considérée comme un cas d'isomorphisme à part entière, traduit par une refonte paradigmatique générale du système, tandis que le changement isomorphique vers le marché a été édulcoré en Bulgarie en raison de contraintes législatives et politiques.

ANNEXES

ANNEXE 1

Tableau 1

Trois idéaux-types de gouvernance en ES – principaux indicateurs

	Modèle du contrôle étatique	Modèle orienté sur le marché	Auto-gestion académique	
Prise de décision au sein de l'université				
Paradigme de gestion dominant	Bureaucratique	Entrepreneurial	Fédération de chaires, collégialité	
Qui détermine les objectifs stratégiques?	L'État	Direction des universités	Corps professoral	
Qui détermine le curriculum?	L'État	Direction des universités + Académiciens	Corps professoral	
Schémas de contrôle et évaluation de la qualité				
Qui contrôle/évalue?	Ministère	Organismes d'accréditation/ d'évaluation (étatiques or quasi-étatiques)	Auto-évaluation académique	
Qu'est-ce qui est contrôlé/évalué?	Processus académique	Qualité du «produit» académique	Qualité des recherches produites et des publications	
Quand l'évaluation a-t-elle lieu?	Ex ante	Ex post	Non systématique, dépend de chaque université	
Gestion financière				
Financement de base provient de:	L'État (budget géré par le gouvernement)	Diversifié (Frais de scolarité/ fondations/ secteur privé/ État)	L'État (les universités gèrent leur propre budget)	
Financement sur la base de:	Formules (objectifs définis par l'État)	Performance	Formules (objectifs définis par l'État et les universités)	
Gestion du personnel				
Embauche de personnel académique de haut rang	Nommé par l'État	Élu par la direction de l'université	Élu par le corps professoral	
Parcours professionnel des recteurs/doyens	Administration publique	Gestion	Savant/détenteur de chaire	
Relations avec la société				
Parties prenantes économiques	Fonction	Contrôle	Marketing	Conseil
	Nommé par	L'État	Direction universitaire	Corps professoral

Tableau 2
Résultats pour la République tchèque t1-t4

	t1	t2	t3	t4
<i>Prise de décision au sein de l'université</i>				
Paradigme de gestion dominant	Fédération de chaires, collégialité <i>H</i>	Bureaucratique <i>S</i>	Fédération de chaires, collégialité <i>H</i>	Fédération de chaires, collégialité <i>H</i>
Qui détermine les objectifs stratégiques?	Corps professoral <i>H</i>	L'État <i>S</i>	Corps professoral <i>H</i>	Corps professoral <i>H</i>
Qui détermine le curriculum?	Corps professoral <i>H</i>	L'État <i>S</i>	Corps professoral <i>H</i>	Corps professoral <i>H</i>
<i>Schémas de contrôle et évaluation de la qualité</i>				
Qui contrôle/évalue?	Auto-gestion académique <i>H</i>	L'État <i>S</i>	Auto-gestion académique <i>H</i>	Organisme gouvernemental d'accréditation (constitué par les pairs) <i>M/H</i>
Qu'est-ce qui est contrôlé/évalué?	Qualité de la recherche <i>H</i>	Processus académiques <i>S</i>	Qualité de la recherche <i>H</i>	Qualité du «produit» académique <i>M</i>
Quand l'évaluation a-t-elle lieu?	Non systématique, dépend de l'université <i>H</i>	Ex ante <i>S</i>	Non systématique, dépend de l'université <i>H</i>	Ex post <i>M</i>
<i>Gestion financière</i>				
Financement de base provient de:	L'État (les universités gèrent leur propre budget) <i>H</i>	L'État (budget géré par le gouvernement) <i>S</i>	L'État (les universités gèrent leur propre budget) <i>H</i>	L'État (les universités gèrent leur propre budget) <i>H</i>
Financement sur la base de:	Formules (Objectifs définis par l'État et les universités) <i>H</i>	Formules <i>S</i>	Formules (Objectifs définis par l'État et les universités) <i>H</i>	Formules → Performance <i>H → M</i>
<i>Gestion du personnel</i>				
Embauche de personnel académique de haut rang	Élu par le corps professoral <i>H</i>	Nommé par l'État <i>S</i>	Élu par le corps professoral <i>H</i>	Élu par le corps professoral <i>H</i>
Parcours professionnel des recteurs/doyens	Savant/détenteur de chaire <i>H</i>	Administration publique <i>S</i>	Savant/détenteur de chaire <i>H</i>	Savant/détenteur de chaire <i>H</i>
<i>Relations avec la société</i>				
Parties prenantes économique et employeur	Fonction	n.d.	Contrôle additionnel <i>S</i>	Conseil <i>H</i>
	Nommé par	n.d.	L'État <i>S</i>	Conseil → Marketing <i>H → M</i>
			Corps professoral <i>H</i>	Corps professoral <i>H</i>

En regard des indicateurs élaborés dans le Tableau 1, nous caractérisons les développements en quatre périodes pour chaque indicateur. Les résultats sont basés principalement sur les résultats des entretiens, des recherches de la littérature et des lois sur l'enseignement supérieur. «H» symbolise l'idéal-type de l'autogestion académique (modèle de Humboldt), «M» représente l'élément caractéristique des systèmes orientés vers le marché, tandis que «C» est révélateur d'un modèle fondé sur le contrôle étatique. Une «→» représente un pas dans la direction donnée au cours de la période respective.

Tableau 3
Résultats pour la Bulgarie t1-t4

	t1	t2	t3	t4
<i>Prise de décision au sein de l'université</i>				
Paradigme de gestion dominant	Bureaucratique → Entrepreneurial S → M	Bureaucratique S	Collégialité H	Collégialité → Entrepreneurial H → M
Qui détermine les objectifs stratégiques?	L'État S	L'État S	Corps professoral → L'état H → S	L'État → Direction universitaire S → M
Qui détermine le curriculum?	L'État → Corps professoral S → H	L'État S	Corps professoral → L'État H → S	L'État → Corps professoral (+ accréditation) S → H
<i>Schémas de contrôle et évaluation de la qualité</i>				
Qui contrôle/évalue?	Ministère (→ auto-évaluation académique) S → H	Ministère S	Auto-évaluation académique → Ministère H → S	Organisme quasi-gouvernemental d'accréditation M
Qu'est-ce qui est contrôlé/évalué?	Processus académiques S	Processus académiques S	Qualité de la recherche, publications → Processus académiques H → S	Qualité du «produit» académique M
Quand l'évaluation a-t-elle lieu?	Ex ante S	Ex ante S	Non systématique, dépend de l'université → Ex ante H → S	Ex post M
<i>Gestion financière</i>				
Financement de base provient de:	L'État S	L'État S	L'État → Frais de scolarité S → M	Diversifié M
Financement sur la base de:	Formules S	Formules S	Formules S	Formules → Performance S → M

<i>Gestion du personnel</i>					
Embauche de personnel académique de haut rang		Élu par le corps professoral <i>H</i>	Nommé par l'État <i>S</i>	Élu par le corps professoral (sur approbation du Conseil National Scientifique) <i>H/S</i>	Élu par le corps professoral et la direction <i>H/M</i>
Parcours professionnel des recteurs/doyens		Savant/détenteur de chaire <i>H</i>	Administration publique <i>S</i>	Savant/détenteur de chaire <i>H</i>	Savant/détenteur de chaire → Gestionnaire <i>H → M</i>
<i>Relations avec la société</i>					
Parties prenantes économiques	Fonction	n.d.	Contrôle <i>S</i>	Conseil <i>H</i>	Marketing <i>M</i>
	Nommé par	n.d.	L'État <i>S</i>	Corps professoral <i>H</i>	L'État + conférence des recteurs <i>S/H</i>

Tableau 4
Résultats pour la Roumanie t1-t4

	t1	t2	t3	t4
<i>Prise de décision au sein de l'université</i>				
Paradigme de gestion dominant	Bureaucratique → Collégialité/fédération de chaires <i>S → H</i>	Bureaucratique <i>S</i>	Bureaucratique → Entrepreneurial <i>S → M</i>	Entrepreneurial <i>M</i>
Qui détermine les objectifs stratégiques?	L'État <i>S</i>	L'État <i>S</i>	L'État → direction universitaire <i>S → M</i>	Direction universitaire <i>M</i>
Qui détermine le curriculum?	L'État (→ Corps professoral) <i>S → H</i>	L'État <i>S</i>	L'État <i>S</i>	Corps professoral + Direction universitaire <i>M</i>
<i>Schémas de contrôle et évaluation de la qualité</i>				
Qui contrôle/évalue?	L'État <i>S</i>	L'État <i>S</i>	L'État <i>S</i>	Organisme d'accréditation/d'évaluation indépendant <i>M</i>
Qu'est-ce qui est contrôlé/évalué?	Processus académiques <i>S</i>	Processus académiques <i>S</i>	Processus académiques → Qualité du «produit» académique <i>S → M</i>	Qualité du «produit» académique <i>M</i>

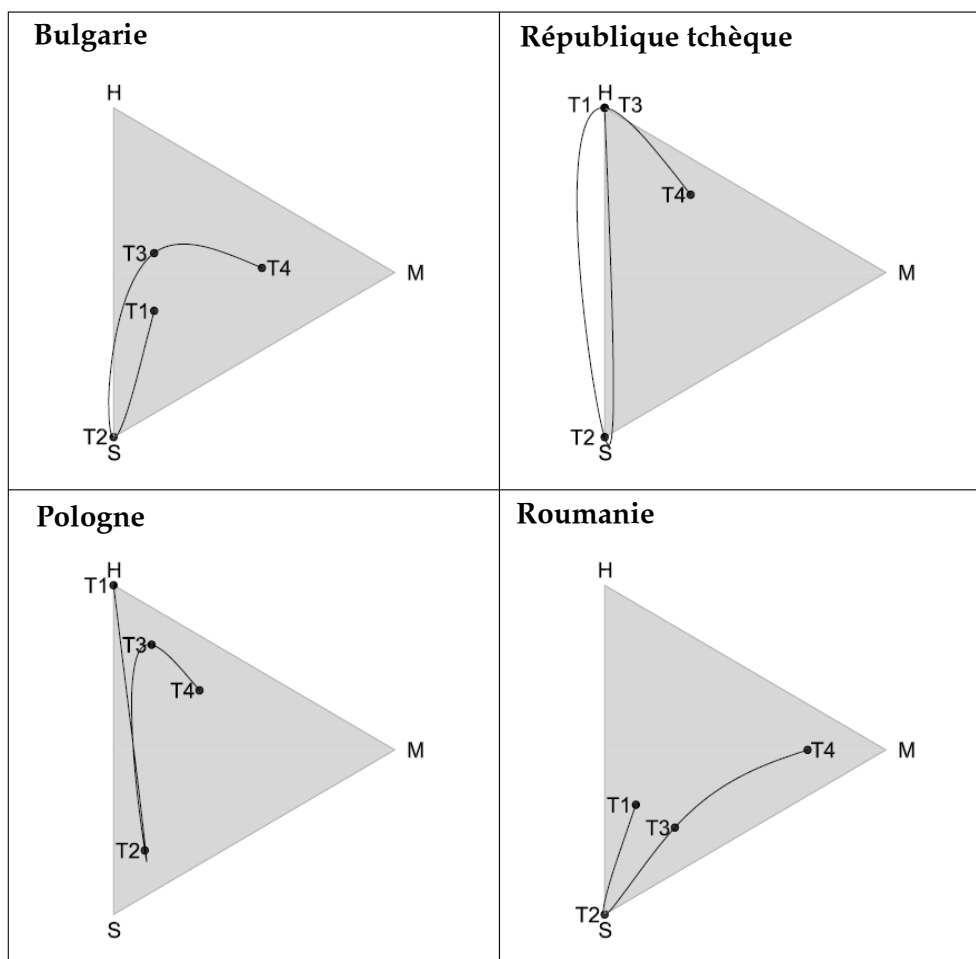
Quand l'évaluation a-t-elle lieu?	Ex ante S	Ex ante S	Ex ante → Ex post S → M	Ex post M	
Gestion financière					
Financement de base provient de:	L'État S	L'État S	L'État S	Diversifié M	
Financement sur la base de:	Formules S	Formules S	Formules → performance S → M	Performance M	
Gestion du personnel					
Embauche de personnel académique de haut rang	Élu par le corps professoral + approbation du gouvernement H/S	Nommé par l'État S	Élu par le corps professoral + approbation du gouvernement H/S	Élu par le corps professoral/ la direction de l'université M	
Parcours professionnel des recteurs/doyens	Savant/ détenteur de chaire H	Administration publique S	Savant/ détenteur de chaire H	Savant/ détenteur de chaire → direction universitaire H → M	
Relations avec la société					
Parties prenantes économique et employeur	Fonction Nommé par	n.d. n.d.	Contrôle additionnel S L'État S	Contrôle additionnel S L'État S	Marketing M L'État + direction universitaire S/M

Tableau 5
Résultats pour la Pologne t1-t4

	t1	t2	t3	t4
<i>Prise de décision au sein de l'université</i>				
Paradigme de gestion dominant	Fédération de chaires, collégialité H	Bureaucratique S	Fédération de chaires, collégialité H	Fédération de chaires, collégialité H
Qui détermine les objectifs stratégiques?	Corps professoral H	L'État S	Corps professoral H	Corps professoral H
Qui détermine le curriculum?	Corps professoral H	L'État/corps professoral S/H	Corps professoral H	Corps professoral (+ accréditation de l'État) H/S
<i>Schémas de contrôle et évaluation de la qualité</i>				
Qui contrôle/évalue?	Auto-gestion académique H	L'État S	Auto-gestion académique H	Contrôle par les pairs + organisme d'accréditation semi-gouvernemental M/H

Qu'est-ce qui est contrôlé/évalué?	Qualité de la recherche <i>H</i>	Processus académiques <i>S</i>	Qualité de la recherche <i>H</i>	Qualité du «produit» académique <i>M</i>	
Quand l'évaluation a-t-elle lieu?	Non systématique, dépend de l'université <i>H</i>	Ex ante <i>S</i>	Non systématique, dépend de l'université <i>H</i>	Ex post <i>M</i>	
<i>Gestion financière</i>					
Financement de base provient de:	L'État (les universités gèrent leur propre budget) <i>H</i>	L'État (le budget des universités est géré par le gouvernement) <i>S</i>	L'État (les universités gèrent leur propre budget) + frais de scolarité <i>H/M</i>	L'État (les universités gèrent leur propre budget) + frais de scolarité <i>H/M</i>	
Financement sur la base de:	Formules (Objectifs définis par l'État et les universités) <i>H</i>	Formules (Objectifs définis par l'État) <i>S</i>	Formules (Objectifs définis par l'État et les universités) <i>H</i>	Formules (Objectifs définis par l'État et les universités) <i>H</i>	
<i>Gestion du personnel</i>					
Embauche de personnel académique de haut rang	Élu par le corps professoral <i>H</i>	Nommé par l'État <i>S</i>	Élu par le corps professoral <i>H</i>	Élu par le corps professoral <i>H</i>	
Parcours professionnel des recteurs/doyens	Savant/détenteur de chaire <i>H</i>	Administration publique <i>S</i>	Savant/détenteur de chaire <i>H</i>	Savant/détenteur de chaire <i>H</i>	
<i>Relations avec la société</i>					
Parties prenantes économiques	Fonction	n.d.	Contrôle additionnel <i>S</i>	Conseil <i>H</i>	Conseil → Marketing <i>H → M</i>
	Nommé par	n.d.	L'État <i>S</i>	Corps professoral <i>H</i>	Corps professoral/ L'État <i>H/S</i>

Tableau 6
Les développements des politiques appliqués au triangle de Clark¹



H = Modèle Humboldt de l'auto-gestion académique

M = Modèle orienté sur le marché

C = Modèle du contrôle étatique

¹ Sur la base des indicateurs groupés dans les tableaux 2-5, nous avons calculé la correspondance entre les systèmes de gouvernance des quatre pays et les trois idéaux-types pendant les quatre périodes. Le tableau illustre donc les voies empruntées par les quatre pays étudiés, calculées par leur distance ou leur proximité aux trois modèles.

ANNEXE 2

Experts Interviewés

- CZ-1:* Directeur, Centre d'études d'enseignement supérieur (CSVs-Prague)
CZ-2: CSVs-Prague, Professeur, Université de Charles (Prague)
CZ-3: Collaborateur - CSVs-Prague
CZ-4: Chancelier d'une université tchèque
CZ-5: Département pour le développement de l'enseignement supérieur, Ministère de l'Éducation, de la Jeunesse, et du Sport
CZ-6: CSVs-Prague
BG-1: Vice-recteur d'une université bulgare
BG-2: Professeur bulgare
BG-3: Directeur-Centre bulgare des recherches sur l'enseignement supérieur
BG-4: Conseil bulgare pour l'enseignement supérieur; recteur
BG-5: Comité parlementaire pour l'éducation et la science; auparavant: Ministère adjoint pour l'enseignement supérieur
RO-1: Recteur universitaire; auparavant: Ministère de l'Éducation de Roumanie
RO-2: Directeur-adjoint d'UNESCO-CEPES, professeur universitaire; auparavant: Secrétaire de l'État pour l'enseignement supérieur
RO-3: Département pour l'enseignement supérieur, Ministère de la science et de l'éducation
RO-4: Pro-recteur universitaire; auparavant recteur universitaire
RO-5: Recteur universitaire: depuis novembre 2007 membre du Parlement européen
PL-1: Coordinateur du projet TEMPUS; Bologna Promoter Team
PL-2: Centre des études d'enseignement supérieur (CBPNiSzW), Université de Varsovie, Comité du Sénat pour l'administration et le développement de l'enseignement supérieur
PL-3: Vice-recteur d'une université privée en Pologne
PL-4: Professeur universitaire; Directeur du «Center for Public Policy», Université Adam Mickiewicz; conseiller sur enseignement supérieur pour la Commission européenne, USAID, l'OCDE, la Banque Mondiale, UNESCO, et OSCE.